

災害発生時における学校の対応に関する研究

A Study on the Correspondence of the School in the Event of a Disaster

上 野 和 久

Kazuhisa UENO

(和歌山心療オフィス)

鈴 木 晴 久

Haruhisa SUZUKI

(和歌山県教育センター学びの丘所長)

吉 川 好 司

Yoshiji YOSHIKAWA

(和歌山県立和歌山商業高等学校教諭)

栗 原 充 司

Mitsuji KURIHARA

(和歌山県立伊都中央高等学校校長)

牧 野 博

Hiroshi MAKINO

(和歌山県立海南高等学校定時制教諭)

一 色 秀 之

Hideyuki ISSHIKI

(和歌山大学教育学部附属中学校)

佐 藤 史 人

Fumito SATO

(和歌山大学教育学部)

2017年9月15日受理

要旨

The purpose of this study is to analyze the practice of disaster prevention education in Wakayama Prefecture in an empirical way from the viewpoint of problems and limitations of disaster prevention education. We were able to obtain a certain suggestion about the role of the manual, how to use it, and the measures of the regional cooperation through the examination of the Disaster prevention manual and the evacuation training of the educational site and the school management strategy as a refuge place.

キーワード：防災教育 学校安全への対応 危機管理 防災マニュアル

1. はじめに

2009年に、「学校保健法」が大幅に改正され、同年4月1日から「学校保健安全法」として施行された。これは学校保健と学校安全の一層の充実を図るためになされたものである。学校安全に関しては、「第27条学校安全計画の策定等」、「第28条学校環境の安全確保」、「第29条危険等発生時対処要領の策定」、「第30条地域の関係機関との連携」が新設されている。このうち、第29条では、「学校においては、事件・事故や自然災害時に備えて危機発生時において学校の職員がとるべき措置の具体的内容や手順を定めた対処要領(危機管理マニュアル)を作成すること」としている。

防災マニュアルについては、文部科学省が2012年3月に、地震・津波災害を想定した『学校防災マニュアル(地震・津波)作成の手引き』(以下『手引き』とする)を作成し、各学校における防災マニュアルの作成、見直しや改善を行う際の留意点や手順、各種資料等を示

して、各学校の地域特性や児童生徒等の実態に応じた学校防災マニュアルの整備・充実に活用するとともに、それに基づいた訓練等を実施し、その結果からの課題を元に改善・改良を図り、実態に即した実践的なマニュアルにするよう呼びかけている^{*1}。

また、実際の災害時において、地域の避難場所としての学校という位置づけから、災害発生直後からの学校の機能は、地域・学校固有の特性を考慮した具体的なものでなければならない。こうした観点からも、防災教育においては地域社会と連携した学校経営・運営の個別事情を検討しながら検証していくことが求められている。

東日本大震災において特徴的だったのは、「想定外」という言葉で表される部分である。被害に遭った学校の多くは、防災に関してマニュアルが作られていたが、マニュアルどおりに動かなかったため被害に遭ったり、逆にマニュアルどおりに動いたにもかかわらず被害を

止められなかった例、さらには「学校において示されていた避難場所が津波の被害を受けた」*2例もある。こうしたことから、本研究では、主に和歌山県内の学校教育における防災教育の実践を具体的に検討することを通して、具体的な教育活動と地域連携の観点から防災教育を実証的に分析し、考察することを目的とする。

2. 防災教育の研究動向

2011年の東日本大震災や2016年の熊本地震など地震による災害は、地震そのものによる被害はもちろん、その直後の家屋倒壊、津波、火災、土砂災害など人命に関わる重大な事態を引き起こす。その被害は、ライフラインなどの生活基盤の復旧に時間を要し、災害後の復興は長期的な取り組みが必要となる。実際には、東日本大震災発生後、すでに6年が経過しているにも拘わらず、復興をなしたとはとても言いがたい状況であろう。最近では地震だけでなく、2017年には7月の九州北部豪雨や秋田豪雨が相次いで発生しており、和歌山県においても2011年の紀伊半島豪雨の発生もあり、豪雨による災害も激甚な被害を引き起こす可能性が増していると認識すべきであろう。

研究動向について概観すると、「防災」をキーワードとする論文が65,903件、「防災教育」をキーワードとする論文が1,703件と研究が進められていることが分かる*3。「防災教育」に関わる研究のうち「地震」をキーワードとする研究が370件、「豪雨」をキーワードとする研究も19件検索することができる。豪雨災害に対する研究は、この10年ほど前から取り組まれていることがわかり、関心事となってきたことが窺われる*4。豪雨に限らず土砂災害や河川氾濫なども自然災害として脅威が増していることが最近の傾向であるので、災害の種類や規模を再検討し、種々の災害に対応することを目指す防災教育を検討しなければならない。

このように災害の種類、頻度、規模、程度、対象等がこれまで以上に配慮・準備しなければならない状況となり、災害への対応の一環として、学校における防災教育もまたその重要性が増していると考えられる。

3. 防災教育の課題

防災対策の一環として学校教育が担う役割が小さいことは周知の事実であろう。災害への取り組みは、過去の経験や教訓に基づきながら、今後起こるであろう、災害への対策を実践可能な技能として身につけることが目指される。そのために学校教育に求められる役割もこれを実現するために、現実的でなければならない。東日本大震災発生以降、各地方自治体・教育委員会によるいわゆる「防災マニュアル」、「ハザードマップ」、「教育・安全指針」、「教育指導の手引き」などの資料・教材等が作成され、教育活動に活かされてきている。こうした資料・教材は教育実践において実際

に使用され、その効果を検証しつつ改良・向上を目指すことが重要であると考ええる。これまでの教育実践研究においては、防災教育の実践や実態に即した実証的な研究が多いとはいえず、防災教育研究の課題の一つと指摘できる。

また、防災教育の重要性が認識される契機となった阪神・淡路大震災では、危機管理と防災意識の欠如が問題として指摘された*5。上記のような行政組織による資料等は、災害時の危機管理に関して、方針や行動指針を提供しており、一定程度の進捗が見られるものの、実際の災害発生時には危機管理から危機対応への円滑な取り組みが必要となり、これを実践する現場として学校が役割を担うことが期待されている。防災教育に関する学校の役割については、「学校を一つの場としてとらえ、社会教育の視点で広く地域全体、全ての年代を対象としたメニューやノウハウを提示する必要がある」との指摘に留まり、課題としての認識が充分とはいえなかった*6。文部科学白書を見ると、最新の『平成27年度』版では、学校の防災機能強化を推進することが掲げられ、防災関連施設・設備の整備状況は、例えば学校内の通信装置は2006年度には27.1%にすぎなかったが、2015年度には61.3%まで設置が進んだことがわかる。こうした物的条件整備の充実はもちろんであるけれども、実際の災害時には、地域の避難施設としての学校の位置づけから、災害発生直後からの学校の機能は、地域・学校固有の特性を考慮した具体的なものでなければならない。こうした観点からも、防災教育においては地域社会との連携した学校経営・運営について個別事例を検討しながら検証していくことが求められる。

そこで、以下では和歌山県内の高校の防災マニュアルを事例として、具体的に検討を行う。

4. 和歌山商業高校の防災マニュアルにおける想定と課題

(1)和歌山商業高等学校について

和歌山商業高等学校(以下、和商高校とする)は、和歌山市の南に位置し、海岸まで約1.5km、海拔約5mの位置にある。また、和商高校が位置する砂山地区は、保育園、保育所、小学校、中学校、特別支援学校が隣接しており、住宅も密集した地域である。生徒数は960名、教職員数は69名、計1029名(2016年)の職業学科の高等学校である。

2014年の和歌山県の東海・東南海・南海連動地震および南海トラフ巨大地震による被害想定から、和歌山市最大震度は震度7、最大の津波の高さは8m、津波到達時間(高さ1m以上)は40分~53分と想定されている。

(2)和商高校のマニュアルの想定内容

①発生時点の対応

和商高校では、地震発生時の対応については、生徒の在校時や登下校時の対応として、①授業中(教室)に発生した場合、②休憩中(教室・廊下)に発生した場合、休憩中・移動中(階段・トイレ・実習教室)に発生した場合、③登下校時(路上・駅舎・車内)に発生した場合の対応が示されている。

②地震発生から避難場所の選択まで

和商高校では避難を2段階にしている。前述したとおり、海岸まで約1.5km、海拔約5mの所にあり、津波の被害を受ける危険性が大きいと判断した。従って、2次避難場所として、周辺で最も条件に適している県立近代美術館・博物館を2次避難場所に指定している。

マニュアル作成当初は、2次避難場所を桐蔭高校に設定していた。しかし、桐蔭高校の海拔は約9m、東日本大震災時の津波の規模を考えた結果、現在の場所に変更となった。

③災害時の教職員判断と行動

(「臨機応変に行動する」)

和商高校の教職員の初期対応の行動マニュアルを見ると、①安全確保の的確な指示、②安心させるよう声かけして落ち着かせる。③火を消す、電気のコンセントを抜く。④的確な指示、的確な誘導、配慮を要する生徒への対応、⑤生徒の人数と安否確認、⑥周囲の状況把握、状況により第2次避難の準備となっており、さらに、「臨機応変に行動する」という記述がされている。

次に、教職員の役割分担についても同じであり、和商高校のマニュアルでは、校長を本部長として、教頭・総務部長を中心に、各学年主任・副主任、各担任・副担任という組織体制を組んでいる。

(3)和商高校のマニュアルの課題

和商高校のマニュアルにおいて、発生時期的な面で見ると、放課後や休日の課外活動等の対応については示されていない。また、休日や生徒の在宅時については学校外であり、各家庭での対応としている。

また、2次避難場所についても、県立近代美術館・博物館までは徒歩で30分かかる上に、周囲に住宅が密集していることから、地震による火災や家屋の倒壊、交通の渋滞、住民の混乱等を考慮すると、避難中に津波に巻き込まれる可能性やそれ以外の事故に遭遇する可能性も想定される。

教職員の役割分担についても、高等学校において、全教職員が校内にいること自体が多くなく、必ず欠損があると想定すべきである。従って、しなければならぬ役割をあらかじめ決めておいて、その時、その時で誰がそれを担うかを迅速に決定する組織作りが必要である。

防災マニュアルはあくまでも一つの指針であり万全なものではない。最悪の事態を想定し、様々なケースへの対応方法を確立してマニュアルは作成されるが、予想を超えることが起こり得るということは震災が残した教訓でもある。

こうしたマニュアルの課題を修正し、より実態に即した実践的かつ実効性のあるマニュアルにするためには、マニュアルに基づいた訓練等を行い、その結果明らかになった課題や実際に発生した災害から得られた教訓に基づいて随時見直しを図る必要がある。

5. 避難訓練について

(1)和商高校

和商高校においても、年に1度、避難訓練と学年毎の防災教育を「防災スクール」として実施している。和歌山商業高等学校の避難訓練の目的は ①南海地震・東南海地震に備え、避難経路の確認、集合場所への迅速な移動、点呼確認方法 ②緊急放送の活用 ③現実的な役割分担、としている。

また、災害状況の想定についても、「①激しい地震(震度5強から6弱)が約1分間続く、②校舎本体は倒壊しなかったが、窓ガラスが割れ、天井や照明器具が落下する、③揺れがおさまったので、火災発生場所の生徒ホール付近を避けて、全校生徒が避難する。」としている。

しかしながら、この目的、想定を変えずにそのまま毎年繰り返すことは、固着した訓練となり、臨機応変に行動できる力が培えないと考え、今日では多様な設定を行っている。例えば、避難目標時間を変更したり、避難経路を晴天時、雨天時の二通りを示しながら、ある年には避難経路にとらわれずに、各授業担当の指示のもとで実施している。安否確認しても、マニュアルでは、クラス担任・副担任で点呼を取り、学年主任、または教頭へ連絡することとしているが、生徒自らも二人一組で点呼確認をして担任に連絡するといった試みも行っている。このように、限られた中ではあるが、様々なヴァリエーションをつけることで、緊急時の「臨機応変に行動する」という意識も培うことを目的としている。

(2)神島高等学校

①災害発生時の想定と学校の状況

神島高等学校は、田辺市の南西に位置し、海拔約3mで西に跡之浦湾まで約40m、東に文里港まで約500mと海に挟まれた場所にある。港湾施設と住宅やショッピングセンターも近くにある地域である。生徒876人、教職員46人 計922人(2016年)の普通科と職業学科を併設した高等学校である。

2014年の和歌山県の東海・東南海・南海連動地震および南海トラフ巨大地震による被害想定から、田辺市

最大震度は震度7、最大の津波の高さは12m、津波到達時間(高さ1m以上)は20～25分と想定されている。

②神島高等学校における防災教育の特徴と課題

⑦時間計測する避難訓練

2016年度における同校の津波避難訓練の概要を以下に示す。

2016年5月23日、午後の時間帯を利用し、5限に体育館に生徒全員を集めて地震と津波についての座学、避難ルート説明を行う。このとき、地震が起きてから津波の予想到達時間を伝え、避難訓練時の時間計測の基準とする。

6限目、最初の5分は通常授業を実施し、その後、緊急地震速報(訓練情報)が発令される。そこで、15分後に3mの津波、16分後に5mの津波が来るという想定のもと、授業担当者は揺れが収まるまでシェイクアウト^{*7}の姿勢をとるように指示する。6分後、大津波警報発令、避難指示の訓練情報が放送される。生徒は、校内の3か所の門に避難する。このとき教員は避難誘導、指示は特にせず生徒の主体的な避難行動を見守るだけである。門に到達するまでの時間を生徒が自ら確認、ここから田辺高校(海拔16m)に向かってはマイクによる教員の指示のあと、各自時間を計測しながら避難するが、学年により避難の方法が異なる。

2、3年生の生徒は、田辺高校に向かって各自が駆け足で避難し、避難先で到着カードを受け取り、時間を計測して各自で帰校、到着後アンケートに記入しカードで出欠確認を受ける。

④1年生への「2・3年生避難訓練の観察学習」

1年生は、2・3年生が避難した後に、正副担任の引率の下で徒歩で田辺高校へ向かい、避難場所を確認したのち帰校、アンケートに記入して避難訓練を終了する。2、3年生は教員の引率なしで自発的に避難するという流れとなっており、1年生がそれを観察して来年に生かすという趣旨で訓練が行われている。神島高校の避難訓練は、地震の揺れ後の火災発生等の想定はなく、津波からの避難を最重点テーマとした内容になっている。これは同校が海拔2.6mの位置にあり、学校敷地から最短40mのところ海岸線が迫っているという地理的条件を考慮したものといえる。

(3)海南高等学校定時制

①災害発生時の想定の下での学校の状況

海南高等学校定時制は、海南市の東部に位置し、和歌浦湾の奥にある海南港から東に約2km、海拔12mのところにある。周りは住宅地域であり、学校から1～2kmには山が迫っていて、広域避難場所として利用できる施設も存在する。生徒14人、教職員11人 計25人(2016年)の普通科の高等学校である。

2016年の和歌山県の東海・東南海・南海連動地震および南海トラフ巨大地震による被害想定から、海南市

最大震度は震度7、最大の津波の高さは8m、津波到達時間(高さ1m以上)は39～56分と想定されている。

②海南高等学校定時制における防災教育の特徴と課題

⑦1年間に3回の避難訓練

(身近な避難場所と広域避難場所)

平成28年度は3回の津波避難訓練を実施している。

その概要を以下に示す。

第1回防災・避難訓練(2016年7月1日)は津波到着までに広域避難場所に避難する時間が無い場合(以下、津波到着が迫っている場合と略す)を想定した訓練である。4限目ホームルーム中に、緊急地震速報の訓練放送が入り、生徒は担任の指示のもと、机の下に入り、シェイクアウトの姿勢をとる。その後、大津波警報発令の訓練情報が入り、生徒は担任の指示のもと、4階の踊り場に避難する。点呼状況把握の後、教頭からの訓話で終了する。

第2回防災・避難訓練(2016年9月2日)津波到着までに広域避難場所に避難できる時間がある場合(津波到着までに時間的余裕がある場合と略す)の避難を想定した訓練。

1限目ホームルーム中に、緊急地震速報の訓練放送が入り、生徒は担任の指示のもと、机の下に入り、シェイクアウトの姿勢をとる。その後、大津波警報発令の訓練情報が入り、全校生徒は担任の指示のもと、玄関前に移動して集合点呼を行い、その後広域避難場所である大野小学校(海拔約40m)に、教員の指導のもと、薄暮の中を徒歩で移動する。到着時に時間を計測する。その後現地で教頭からの訓話(避難3原則)を受け、徒歩で帰校後、地震と津波について担当教諭より視聴覚学習を行い、アンケートを記入して終了する。

なお、2016年11月4日の全国一斉避難訓練は、学校の校時の関係で同時開催できないため、単独でシェイクアウトの訓練を実施した。

④夜間における避難訓練

海南高等学校定時制は他の3校と異なり、夜間定時制の高等学校である。そのため校時においては、夕刻から夜間に避難を行うことになる。従前、津波到着が迫っている場合の避難訓練においては、4階建て校舎屋上への避難を実施していたが、2016年度は屋内の4階踊り場に変更した。また、津波到着までに時間的余裕がある場合の避難訓練では、事後指導として、広域避難場所である大野小学校への経路が閉ざされた場合を想定し、近隣の海拔の高い場所も地図を見せて説明している。

(4)笠田高等学校

①災害発生時の想定と学校の状況

笠田高等学校は、和歌山県伊都郡かつらぎ町にあり、紀の川の河岸段丘上(右岸約1km)に位置している。この付近には、西南日本を貫く中央構造線断層帯が走っ

ている。このため和歌山市から橋本市にかけての紀北地域では、小規模の地震が多発するうえ、直下型地震の危険性もある。生徒240人、教職員28人 計268人(2016年)の普通科・職業学科併設の高等学校である。

このような地理的条件から、阪神淡路大震災に見られるような地震の揺れによる建物崩壊や火災発生による被害をくいとめることが重要なテーマになると思われる。

②笠田高等学校における防災教育の特徴と課題

⑦2016年度の地震避難訓練における内陸部での地震への対応

2016年11月4日、午前10時、全国一斉の緊急地震速報(訓練情報)の発令により、授業担当教員の指示のもと、机の下に入ってシェイクアウトの姿勢を取る。揺れが収まった後、校内で火災が発生したとの想定で、全校生徒がグラウンドに避難する。その時の所要時間を計測する。

実際の訓練でも、火災発生が想定されており、危機管理マニュアルには、さらに地割れ、液状化、火災等によりグラウンドが危険な状態になった時を想定し、二次避難の基準が設定されている。

また、部活動やインターンシップなど校外での学習の機会の多い同校の学習活動に対応し、危機管理マニュアルには、校外学習時、在校時、登下校時の3つのケースで地震発生時の危機管理マニュアルが整備されている。

6. 4校の事例から見えてくるもの

4校とも、校舎内で地震発生した場合、災害から身を守るという避難方法について、校舎内における生徒の安全確保という点で、教職員によるシェイクアウト指示、揺れが収まった時点での教室外への避難という流れまでは共通している。

しかし、その後の生徒の避難の方法には、各校のおかれた状況を反映した様々な取り組みが見られる。

和商高校は、登下校と学校内のいくつかの時間帯での発生での訓練に特徴があり、限られた範囲内での想定された状況で実施されている。想定範囲が狭いため、避難訓練がパターン化されてしまう傾向がある。

また、和商高校は海拔約5mにあり、津波の高さを考えて、県立近代美術館、博物館を2次避難場所としているが、実際に生徒960人と教員69人が、混乱している住宅地と幹線道路をスムーズに移動できるか疑問が残る。こうしたところに、大規模校で市街地に位置し、高台がすくない地域での避難方法についての課題が浮かび上がる。

次に、神島高校の特徴から見えてくるものは、校舎外(校門)への避難訓練時、海拔の高い地点(田辺高校)に向けての避難においては、教員による避難指示の放送を受けて自主的に行動し、2・3年生が自ら走って

避難時間計測をする。こうした避難訓練は、災害発生後の素早く状況を判断し、行動をする意識づけとなる意図が明確であろう。また、1年生は2・3年生が避難を観察することで、避難モデルが模倣学習(観察学習)となる。同校の津波避難訓練要項には、「大津波から、安全に『逃げ切る』ため、生徒各自による速やかな避難行動への意識を高める。」と表現されており、率先避難者となるという意図も見取れる。

海南高校定時制の場合には、夜間定時制であるため避難訓練を夜間に行っているという特徴がある。実際の訓練では、夕刻から夜間の時間帯に避難しなければならない、避難場所の安全性については、全日制の学校以上の配慮が求められる。

また実際に、津波到着が迫っている場合に、広域避難場所である大野小学校への経路(直線距離約500m)が山道であることは安全な避難にとってリスクとなる。そのため、校外への避難が難しい場合には可能な限り高い場所への避難という観点が必要となる。

大野小学校への避難訓練の後の地震と津波についての視聴覚学習では、学校周辺地図を示し、学校周辺の高台の場所を示すという指導は、想定が外れた場合の対応に示唆を与えるものとなっている。

笠田高校の場合には、内陸部での地震被害を想定して、建物倒壊や火災発生を考えたグラウンドへの避難訓練となっている。同校では地震後の火災発生を想定している点が他の2校とは異なる。火災発生においては、煙にまかれたり、一酸化炭素中毒により被害が大きくなるリスクは、建物外への避難時間が長くなるほど高くなるので、避難時間を測り、それを短縮することは、安全性確保への大きなファクターとなる。

また、直下型地震における火災の拡大や、大規模な建物倒壊、地割れの発生など、想定外の災害が発生した場合に備えて2次避難の基準が設定されている。

4校に共通していえることは、各学校現場での現状や課題を踏まえてマニュアルが検討され、避難訓練が行われていることである。しかし、その各学校の避難訓練から「想定にとらわれない」行動を、どのように身に就けていくかが重要なポイントと考えられる。

例えば、各学校の避難場所までの避難経路において、その距離が長ければ長いほど、様々な想定外のことが生じると考えられる。家屋の倒壊や、混乱した市街地を見ながらの避難など身体的・心理的に困難な状況が想定されず、生徒集団が避難場所まで移動することになる。

しかしながら、「想定にとらわれない」「最善を尽くす」「率先避難者たれ」という津波避難の三原則を生かした訓練を神島高校は複数年にわたり実施している。高校3年間を通じて「1年次の観察学習と2・3年次の実際の避難行動」から率先避難者の意識を組み込んだ避難訓練と云えよう。発達年齢や集団の習熟に合わ

せた継続的な避難訓練は、ひとつの災害発生時に対応に生かせる戦略的意義を持った取り組みだと考えられる。

7. 避難所としての学校

阪神・淡路大震災発生当時、「1校に2,000名を超える多数の住民が避難してくることを想定したマニュアルはなく、震災直後の避難所運営は現場における判断と対応に委ねられた。こうしたことを教訓として、震災後、地震等の災害に対応するためのマニュアルや学校が避難所になった場合の避難所運営に関するマニュアルの策定」*8の必要性が認識されるようになった。

阪神・淡路大震災以降、「避難所の運営に関心が高まり、地域の主体的な活動を後押しする地方公共団体による避難所運営マニュアルには有用なものが散見される一方で、避難所運営の業務全体を俯瞰するガイドラインやマニュアルは未整備といえる状況にあり」*9、また、「東日本大震災の反省として、策定されていた『ガイドライン』『マニュアル』等が関係者であまり活用されず、十分に機能しなかった」*10という指摘も見られた。

(1) 拠点避難場所指定の経緯

和歌山県橋本市では、「橋本市地域防災計画」*11に基づき、拠点となる避難場所(以下、「避難所」という。)を定めている。橋本市内の県立学校4校についても、2009年2月10日に橋本市との間で「避難所施設利用に関する協定書」が締結され、2010年9月には「避難所運営マニュアル」が橋本市によって示された。

2009年に締結された協定と以前のそれとを比較すると、「以前の協定では避難場所や援助の提供協力に関する内容であったのに対し、今回の協定では、一步踏み込んで、避難所の開設、運営、期間など具体的な取り決めを明記した協定」*12となっている。

(2) 災害発生初期段階における学校の役割

「避難所運営マニュアル」では、避難所の開設は避難所従事職員と施設管理者である校長が協力して行うこととされており、「施設の安全確認」と「鍵の管理」が施設管理者の活動内容として規定されている。

しかし、学校は本来教育施設であり、大規模災害が発生した場合には生徒の安全確保と安否の確認及び学校教育活動の早期正常化が最優先課題であることは論を待たない。

避難所の運営業務は本来自治体である橋本市の責務であり、地域住民たる避難者による自治によって運営されることが望ましいが、発災直後には被害状況の把握に迫られるほか、道路、電気、ガス、上下水道をはじめとしたライフラインの寸断等により、市の職員だけでは避難所の対応が事実上不可能であり、学校に開

設された避難所の運営業務を教職員がやむを得ず支援しなければならない状況も想定される。

今後も、学校に避難所が開設された場合、教職員は、校長の職務命令により「施設等開放区域の明示」「避難所誘導・避難者名簿の作成」「情報連絡活動」「食料・飲料水・毛布等の救援物資の保管及び配給分配」「ボランティアの受入れ」「炊き出しへの協力」「避難所運営組織づくりへの協力」「重傷者への対応」などといった避難所運営業務に従事することが想定される。

しかし、その一方で、「避難所となった多くの学校では、教育機関としての機能が大きく制約を受けたことも事実であり、このことは、今後の学校の防災体制の在り方について大きな課題を投げ掛けることとなった」*13などの課題も指摘されてきた。

本来、教育施設であり、基本的には教育活動のある学校にとって、災害時に避難所となることは「応急的かつ付加的なものであるが、地域社会から寄せられている学校、教職員への期待の大きさ、施設の堅牢性などに鑑み」*14、避難所になった場合を想定しながら学校の防災体制の検証・整備を図ることが重要である。

(3) 学校と地域・橋本市防災推進室との連携

伊都中央高校は、北名古曾、東名古曾、名古曾、浦之段、高尾城、丹生平、住吉、南名古曾の住民の避難所として指定されており、ひとたび災害が起これば、住まいを失い、地域での生活を失った被災者の拠り所となる。

本県では、東海・東南海・南海3連動地震や南海トラフ巨大地震の発生が懸念されており、こうした大規模災害が発生した場合、東日本大震災を超える被害が想定される。

「避難所運営マニュアル」はあくまでも一つの指針であり万全なものではない。最悪の事態を想定し、様々なケースへの対応方法を確立してマニュアルは作成されるが、予想を超えることが起こり得るということは震災が残した教訓でもある。

マニュアルに基づいた訓練等を行い、その結果明らかになった課題や実際に発生した災害から得られた教訓に基づいて随時見直しを図り、実態に即した実践的かつ実効性のあるマニュアルにしていく必要がある。

このため、伊都中央高校では、学校が避難所になった場合を想定して、年一回、橋本市防災推進室職員、避難場所従事職員、学校管理職、避難対象地域の住民が一堂に会して、「避難所運営マニュアル」の確認、避難所開設訓練等を実施し、実態に合わせた改善等を行っている。

実際に訓練を実施することで、参加者は避難所開設に備えて取り組むべきことや訓練を通じて改善すべき点など、マニュアルだけでは分からない多くの気付き

が得られる。

伊都中央高校の事例でも、学校が避難所となった場合に、学校が果たせる支援の範囲や役割、避難所として使用する際の「避難者の居住する場所」「学校の占有する場所」「学校と避難者との共有場所」の明確化、鍵の保管・開錠及び休日・夜間や早朝の発災時の対応などについて、一つ一つ協議し、確認し合いながらお互いの共通理解を図っている。

ところで、避難所運営は、災害の状況や避難者の変動、あるいは災害発生が平日・昼間か休日・夜間によっても状況が大きく変わってくる。

特に、災害発生が生徒の在校中であれば、生徒の安全確保と地域住民の避難誘導が同時となるため、避難所運営に係る業務に対応可能な教職員数及び避難所として使用できるスペースが限定したものにならざるを得ない。

このため、今後は、学校が実施する地震避難訓練に地域住民等も参加し、地震避難訓練と避難所開設訓練を同時に実施して課題を洗い出すことが望まれる。

8. おわりに

2017年度の防災の日を前に、紀北地域の高等学校2校と、津波到達時間が5分以内の紀南地域の高校1校の学校代表生徒が集まり、防災について事前会議をおこなった。その席上、紀南地域の生徒が防災のことについて発言し、「私たちの地域は、地震発生から5分以内に津波が来る。お年寄りの人たちの声は、『私たちは逃げてもしかたないから逃げない』と言う。どうしたらよいか」という地域の人々の声を伝えた。防災教育において「想定にとらわれない」「最善をつくし」「率先避難者たれ」という津波3原則のもとに避難訓練をしている高校生たちと地域の人との意識の違いを明確にした。

全国的に行政主導による防災対策が推進されてきた結果、住民の行政依存の意識が形成されてきたゆえに、(※)「言われたら逃げる」姿勢が住民の敏速な避難行動を妨げていると言われている。「逃げても助からな

い」と言うお年寄りの姿勢は、被害を大きくする可能性がある。

今回の5つの高等学校での災害発生時の取り組みは、防災教育として評価できるものであるが「点」としての取り組みである。今後は、地域として、近隣の小学校、中学校や自治会等がその取り組みを共有し「面」としての防災活動につなげ、地域の「率先避難者」を育成していかなければならない。

注

- * 1 学校防災のための参考資料「生きる力」を育む防災教育の展開(2013. 3 文部科学省)第1章p1
- * 2 2014. 8 『陸前高田市東日本大震災検証報告書 概要版』より
- * 3 いずれもCiNii Articlesによる検索結果から。2017. 8. 1 現在
- * 4 CiNiiによる検索では、豪雨災害に関する最初の論文は、岩松暉・中原征五『1993年鹿児島豪雨災害と防災教育(『地学教育と科学運動』23.1994年)であるが、これは鹿児島豪雨災害を契機としてまとめられた研究であり、これ以降豪雨災害が頻発していることを示している。
- * 5 南哲「防災教育」『現代学校教育大辞典』ぎょうせい 2002年
- * 6 防災教育支援に関する懇談会(2007. 5. 10)第2回配付資料「防災教育支援の現状と課題について」
- * 7 2008年に米カリフォルニア州で始まった地震防災訓練。サイトで事前登録した参加者が、指定された日時に自宅や学校、勤務先など、それぞれがいる場所で机の下などにもぐって身を守る。日本では12年3月、東京都千代田区で初めて実施された。(2016-09-02 朝日新聞 朝刊 2面)
- * 8 兵庫県教育委員会「震災を越えて－教育の創造的復興10年と明日への歩み－」2005、p.63
- * 9 内閣府(防災担当)「避難所運営ガイドライン」2016、p.1
- * 10 高知県「高知県 災害時における要配慮者の避難支援ガイドライン」2014、p.10
- * 11 「災害対策基本法」(1961年(昭和36年)法律第223号)第42条の規定に基づき、橋本市防災会議が作成する計画
- * 12 避難所施設利用に関する調定調印式における配付資料から引用
- * 13 同上第一次報告より
- * 14 同上第一次報告より

